



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2018

Begrenzte Möglichkeiten politischer Mitsprache: Politische Rechte von Personen ohne Schweizer Pass

Bisaz, Corsin

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-157807>
Journal Article

Originally published at:

Bisaz, Corsin (2018). Begrenzte Möglichkeiten politischer Mitsprache: Politische Rechte von Personen ohne Schweizer Pass. *terra cognita: Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*, 33:62-64.

Begrenzte Möglichkeiten politischer Mitsprache.

Corsin Bisaz

Wer über die Schweizer Staatsbürgerschaft verfügt, volljährig und nicht verbeiständet ist, kann an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen sowie in ein politisches Amt gewählt werden. Wer dagegen ohne Schweizer Bürgerrecht in der Schweiz wohnt, hat nur in wenigen Kantonen und Gemeinden das Recht, politisch mitzubestimmen. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Rechte, die Personen ohne Schweizer Bürgerrecht zur institutionalisierten politischen Mitwirkung zustehen.

Die Stimmberechtigten verfügen über das Recht, politische Vertreterinnen und Vertreter zu wählen («aktives Wahlrecht»), sich selber zur Wahl zu stellen («passives Wahlrecht») und an der politischen Beschlussfassung in einer Volksabstimmung teilzunehmen. Die politischen Rechte werden häufig als «das Stimmrecht» bezeichnet. Eine 18-jährige und damit politisch mündige Person, die das Schweizer Bürgerrecht besitzt und in der Schweiz wohnt, hat einen völker- und verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, dass ihr das Stimmrecht in der Schweiz eingeräumt wird. Sind die Voraussetzungen gegeben, wird sie «automatisch» in das Stimmregister eingetragen. Eine Ausnahme besteht nur bei dauernd urteilsunfähigen, verbeiständeten Personen; diese bleiben vom Stimmrecht ausgeschlossen.

Ausländerstimmrecht: ja oder nein?

Auf Bundesebene ist das Stimmrecht eng mit dem Staatsbürgerrecht verknüpft. Eine Person ohne Schweizer Bürgerrecht kann nur durch Einbürgerung Zugang zu den politischen Rechten auf Bundesebene erlangen. Ist die Hürde für die Einbürgerung hoch und die Verfahrensdauer lang, wird der Ruf nach Einführung eines Ausländerstimmrechts stärker. Die Annahme des Schweizer Staatsbürgerrechts setzt nach Schweizer Recht nicht mehr voraus, dass die bisherigen Staatsbürgerrechte aufgegeben werden, doch sehen vereinzelt andere Staaten vor, dass Personen, die ein neues Staatsbürgerrecht annehmen, ihr bisheriges in der Folge verlieren.

Ob das Ausländerstimmrecht eingeführt werden soll oder nicht, ist eine weitgehend politische Frage. Ihre

Beantwortung hängt wesentlich mit dem jeweiligen Staats- und Demokratieverständnis zusammen. Empirische Daten lassen von der Einführung des Ausländerstimmrechts eine leichte Kräfteverschiebung zu linken Parteien erwarten, doch sind solche Daten mit Unsicherheiten behaftet (Strijbis 2017). Nicht nur dürfte die Auswirkung zwischen den Kantonen und Gemeinden stark variieren, auch die Stimmbeteiligung unter neu stimmberechtigten ausländischen Staatsangehörigen ist kaum abzuschätzen. Ohnehin kann es angesichts der staatspolitischen Bedeutung keine Rolle spielen, welche Parteien sich von einer entsprechenden Regelung einen grösseren Zulauf erhoffen können.

Das Stimmrecht wird seit der Kritik an den ständischen Verhältnissen in der Aufklärung und deren Umsturz im Zusammenhang mit der Französischen Revolution als Einheit aufgefasst: Entweder ist jemand stimmberechtigt oder nicht. Die Stimmen der Stimmberechtigten zählen voll und gleich («one man, one vote»). Wird Personen ohne Schweizer Bürgerrecht das Ausländerstimmrecht eingeräumt, so geschieht dies jedoch häufig nur in beschränktem Umfang (Bisaz 2017).

Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten

Heute kennen zwei Kantone eine Form des Ausländerstimmrechts in kantonalen Angelegenheiten: der Kanton Jura und der Kanton Neuenburg. Anders als es der Ausdruck nahelegen könnte, erhalten dabei nicht alle «Ausländer», das heisst Personen ohne Schweizer Bürgerrecht, gleichsam voraussetzungslos das Stimmrecht. Vielmehr wird eine Mindestwohnsitzdauer vor-

ausgesetzt; im Kanton Jura eine solche von zehn Jahren in der Schweiz und einem Jahr im Kanton, im Kanton Neuenburg eine solche von fünf Jahren im Kanton.

Im Vergleich zum Stimmrecht der Schweizer Stimmbürger berechtigt das Ausländerstimmrecht in beiden Kantonen nicht dazu, sich in ein kantonales (politisches) Amt wählen zu lassen. Im Kanton Jura sind stimmberechtigte Ausländer zudem von Abstimmungen über Verfassungsmaterien ausgeschlossen. Solche inhaltlichen Einschränkungen des Stimmrechts je nach Personengruppe sind mit dem Postulat der politischen Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten schwer zu vereinbaren. Auch staatspolitisch erscheint es problematisch, bestimmten Gruppen von Stimmberechtigten das Stimmrecht in bloss beschränktem Umfang einzuräumen und diese so als «Teilbürger» zu behandeln (Bisaz 2017: 129–135; Töndury 2017: 572).

Stimmen auf Gemeindeebene

In Gemeindeangelegenheiten kennen immerhin acht Kantone das Ausländerstimmrecht. In sechs davon (Appenzell-Ausserrhoden, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Waadt) wird die Regelung des Ausländerstimmrechts in Gemeindeangelegenheiten kantonrechtlich vorgegeben. In fünf dieser Kantone gilt das Ausländerstimmrecht für alle Gemeinden; nur im Kanton Appenzell-Ausserrhoden steht es den Gemeinden frei, ob sie das kantonrechtlich vorgegebene Ausländerstimmrecht auch einführen möchten (vier von zwanzig Gemeinden haben dies getan: Rehetobel, Speicher, Trogen und Wald). Neben diesen sechs Kantonen überlassen zudem die Kantone Basel-Stadt und Graubünden die Regelung des kommunalen Ausländerstimmrechts ihren Gemeinden. Im Kanton Basel-Stadt hat es keine der Gemeinden eingeführt; im Kanton Graubünden sind es 24 der insgesamt 108 Gemeinden. Sowohl diese 24 Bündner Gemeinden als auch die Kantone mit Ausländerstimmrecht in Gemeindeangelegenheiten räumen den ausländischen Staatsangehörigen das Stimmrecht in gleichem Umfang wie den Schweizer Stimmberechtigten ein – ausser der Kanton Genf, der das passive Wahlrecht vom Ausländerstimmrecht ausschliesst, und der Kanton Jura, der für eine Kandidatur für das Gemeindepräsidium das Schweizer Bürgerrecht voraussetzt.

Auch die Einräumung des Ausländerstimmrechts in Gemeindeangelegenheiten ist an die Voraussetzung einer Mindestwohnsitzdauer in der Schweiz, im Kanton und/oder in der Gemeinde geknüpft: Der Kanton Genf verlangt einen Wohnsitz in der Schweiz von mindestens acht Jahren, der Kanton Freiburg einen solchen von fünf Jahren und der Kanton Neuenburg

einen solchen von einem Jahr im Kanton. Die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Jura und Waadt setzen eine Mindestwohnsitzdauer in der Schweiz und im Kanton für das Ausländerstimmrecht kumulativ voraus. So verlangt der Kanton Appenzell-Ausserrhoden einen Wohnsitz von mindestens zehn Jahren in der Schweiz und von fünf Jahren im Kanton, der Kanton Jura einen solchen von acht Jahren in der Schweiz und einem Jahr im Kanton sowie der Kanton Waadt einen solchen von zehn Jahren in der Schweiz und drei Jahren im Kanton. Etwa die Hälfte der Bündner Gemeinden mit Ausländerstimmrecht schreiben ebenfalls eine Mindestwohnsitzdauer voraus, wobei hierfür einzig der Wohnsitz in der Gemeinde massgebend ist. Die vorgeschriebene Mindestwohnsitzdauer variiert bei diesen Gemeinden zwischen zwei und zehn Jahren, wobei diese zum Teil «ununterbrochen» erreicht werden muss. Verschiedentlich wird neben der Mindestwohnsitzdauer auch eine Niederlassungsbewilligung für die Einräumung des Ausländerstimmrechts eingefordert.

Die Einführung des Ausländerstimmrechts erfolgte meistens im Rahmen einer Totalrevision der jeweiligen Kantons- oder Gemeindeverfassungen; als einzelner Abstimmungsgegenstand scheiterten solche Versuche meistens (Ende 2016 etwa auf kantonaler Ebene in Neuenburg; für eine Übersicht vgl. EKM). Als Ausnahme kann diesbezüglich der Kanton Genf angeführt werden, wo das Ausländerstimmrecht durch eine Volksinitiative eingeführt wurde (vgl. Caroni 2013: 38 f.).

Mitsprache als wichtige politische Frage

Räumt ein Gemeinwesen kein Ausländerstimmrecht ein, können Niedergelassene ohne Schweizer Bürgerrecht durch das Petitionsrecht ihre politischen Anliegen in institutionalisierter Form einbringen (vgl. auch Rudin 2009: N 25.71–25.84). Das von der Bundesverfassung gewährleistete Grundrecht ermöglicht es allen Personen, ihre konkreten Anliegen Behörden gegenüber zu äussern, ohne daraus Nachteile befürchten zu müssen. Die zuständige Behörde hat eine Petition grundsätzlich bloss zur Kenntnis zu nehmen, inhaltlich muss sie nicht darauf reagieren, tut dies in der Praxis jedoch meist. Viele Kantone und Gemeinden schreiben eine solche materielle Beantwortung von Petitionen innert Frist ausdrücklich vor (Bisaz 2015).

Verschiedentlich bestehen neben dem Petitionsrecht weitergehende politische Mitwirkungsrechte, die Personen ohne Stimmrecht zustehen können. Unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit haben Interessierte häufig die Möglichkeit, an Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen. Verschiedene Gemeinden haben jüngst zudem besondere Beteiligungsinstrumente wie na-

mentlich die «Ausländermotion» eingeführt, welche niedergelassenen Nicht-Stimmberechtigten einen Kanal zum Parlament eröffnen. Die Bilanz solcher Mitwirkungsrechte ist durchzogen; meist haben sich informelle Kanäle, etwa über eine Partei, als einfacher und wirkungsvoller erwiesen (Bisaz 2016). Im Kanton Thurgau räumt jede vierte Gemeinde Niedergelassenen ohne Schweizer Bürgerrecht an Gemeindeversammlungen das Teilnahme- und Beratungsrecht ein. Damit verleihen sie Nicht-Stimmberechtigten im Rahmen bewährter Institutionen ein Ohr und eine Stimme und machen diese potenziell als wesentlichen Teil der Gemeinde sichtbar.

Ob und wie Personen ohne Schweizer Bürgerrecht institutionell an der politischen Willensbildung beteiligt werden sollen, ist eine wichtige politische Frage, deren Beantwortung massgeblich vom jeweiligen Staats- und Demokratieverständnis abhängt; Erwägungen über mögliche Verschiebungen der politischen Kräfteverhältnisse sollten demgegenüber irrelevant sein.

Bisaz, Corsin, 2015, Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht. In: Aktuelle Juristische Praxis, 293–302.

Bisaz, Corsin, 2016, Jugend- und Ausländermotionen. Politische Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht – ein neues Phänomen auf Gemeindeebene. In: Aktuelle Juristische Praxis, 1356–1367.

Bisaz, Corsin, 2017, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz. Formen und Rechtsungleichheiten. In: Glaser, Andreas (Hg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 107–139.

Caroni, Martina, 2013, Herausforderung Demokratie. Zeitschrift für Schweizerisches Recht 132 II, 5–93.

Eidgenössische Migrationskommission EKM, Übersicht über politische Rechte von ausländischen Staatsangehörigen unter: ekm.admin.ch

Rudin, Beat, 2009, Ausländische Personen in der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Betätigung. In: Uebersax, Peter; Rudin, Beat; Hugi Yar, Thomas; Geiser, Thomas (Hg.), Ausländerrecht. 2. Aufl., Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1293–1344.

Strijbis, Oliver, 2017, Wenn AusländerInnen wählen und abstimmen dürften. Überlegungen anhand von aktuellen Umfragedaten. In: Glaser, Andreas (Hg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 57–72.

Töndury, Andrea, 2017, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit. Zürich: Dike.

Diritti politici di chi non ha il passaporto svizzero

In Svizzera, il diritto di votare sulle questioni di interesse nazionale è concesso soltanto ai cittadini con passaporto rossocrociato. Per quanto riguarda le decisioni politiche a livello cantonale, soltanto due Cantoni offrono il diritto di voto alle persone domiciliate nel Paese ma senza la cittadinanza svizzera. A livello comunale, otto Cantoni prevedono la possibilità di far votare anche gli stranieri: in cinque di questi, se ne sono avvalsi tutti i Comuni, in due Cantoni soltanto un quarto dei Comuni mentre in un Cantone nessun Comune. Anche dove gli stranieri hanno questo diritto, tuttavia, spesso si riscontrano differenze rispetto ai diritti politici dei cittadini svizzeri: in molti casi, per esempio, non è concesso il diritto di elettorato passivo. Alla luce del principio di equivalenza politica degli elettori, restrizioni di questo tipo nei confronti di determinati gruppi di persone vanno valutate con occhio critico. Se e come chi non ha la cittadinanza svizzera debba essere coinvolto istituzionalmente nel processo decisionale politico è una questione importante, che va affrontata esaminando in primo luogo la comprensione dello Stato e della democrazia da parte delle persone interessate; le considerazioni su possibili cambiamenti nell'equilibrio politico dei poteri dovrebbero invece passare in secondo piano.

CORSIN BISAZ

ist promovierter Jurist und Politikwissenschaftler am Zentrum für Demokratie Aarau, Habilitand an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich sowie Lehrbeauftragter an den Universitären Fernstudien Schweiz.